

Administració i Govern: accions sense política pública

Quim Brugué
Universitat de Girona

#04

L'objectiu d'aquest capítol és analitzar fins a quin punt el Govern de la Generalitat de Catalunya ha adaptat les seves *formes i maneres de fer* als reptes de les societats del segle XXI. Per tant, si volem oferir una resposta prou articulada a aquest interrogant, haurem de començar identificant quins són els reptes dels governs del segle XXI i, tot seguit, valorar com aquests s'han abordat en el cas del Govern de la Generalitat de Catalunya.

Així, d'una banda, quan parlem dels reptes, ens centrarem en aquells que més afecten el funcionament dels governs i de les administracions públiques, tot i que no podrem evitar situar-nos en un escenari que desborda les peculiaritats del cas català i que s'emmarca en tendències socials i econòmiques que el desborden. D'altra banda, a l'hora d'analitzar les respostes específicament catalanes a aquests reptes genèrics, sí que serà imprescindible submergir-se en allò que s'ha realitzat des del Govern de la Generalitat durant els darrers dos decennis.

Pretenem il·lustrar aquestes respostes amb referències a iniciatives governamentals concretes, però també podem avançar una hipòtesi que travessarà el nostre estudi. En aquest sentit, més enllà de la valoració que puguem fer de determinats plans i projectes destinats a modernitzar l'Administració i a transformar les formes de governar, defensarem que la Generalitat de Catalunya no ha tingut una política pública destinada als objectius tot just esmentats. És a dir, que s'han impulsat accions puntuals més o menys interessants, però ni s'han articulat ni s'han mantingut de manera prou estable i consistent per convertir-se en una autèntica política pública. El resultat ha estat —com intentarem mostrar— la incapacitat per respondre als reptes del nou mil·lenni a través d'accions conjunturals i la persistent necessitat d'impulsar una política pública de modernització administrativa i governamental. Una política pública que reclama un gran pacte sobre els seus principals objectius i que exigeix plasmar-se a partir d'un projecte que no es vegi condicionat pels cicles electorals.

Els reptes del segle XXI són els reptes d'un canvi d'època i, per tant, requereixen respostes de fons. Les intervencions *epidèmiques* no tenen cap impacte significatiu i, per tant, seguim en l'espera d'impulsar una política pública destinada a transformar la genètica d'una Administració i d'un Govern que no vol ser reformat, sinó transformat.

Per tal de desenvolupar aquests arguments, el capítol s'organitzarà en tres grans blocs: en el primer identificarem els reptes que necessitem abordar, mentre que en el segon analitzarem les respostes que s'han articulat des del Govern de la Generalitat durant els darrers quinze anys. Tanmateix, en un tercer apartat, valorarem la nostra hipòtesi de partida —definida com la manca d'una ja imprescindible política pública de modernització administrativa i de transformació governamental— i apuntarem els continguts que, al nostre parer, haurien de definir aquesta política.

1. Els reptes del nou mil·lenni

A escala europea, la crisi dels anys setanta va fer visibles les dificultats del model fins llavors dominant, l'Estat de benestar, i, simultàniament, va identificar el culpable d'aquesta crisi, la mastodòntica i ineficient burocràcia administrativa. Davant d'aquest diagnòstic, la resposta era evident: calia reduir l'Administració pública (*rolling back the state*) i modernitzar allò que restés en mans públiques usant la inspiració del mercat i del sector empresarial (*managerialism*). L'anomenada *nova gestió pública* (NGP) seria la salvació de l'Estat de benestar i suposava un model de modernització de l'Administració pública que seria dominant durant els anys vuitanta i noranta.

L'NGP va arribar també a Catalunya i va donar lloc a algunes iniciatives modernitzadores com la modernització dels vuitanta o la contractualització dels noranta.

L'NGP, però, no va satisfer totes les expectatives que s'hi havien dipositat i, com sembla evident, no ha servit per salvar un Estat de benestar cada dia més agònic. Sense entrar a debatre sobre els seus resultats, sí que podríem afirmar que, com a mínim, han estat ambivalents. D'una banda, no podem negar que durant les darreres dues dècades es van incorporar millores en l'economia i l'eficiència en la prestació de determinats serveis públics. Tanmateix, aquestes millores en els serveis, paradoxalment, han estat incompatibles amb allò que la literatura ha anomenat *policy failure*; és a dir, la fallida de les polítiques. Per il·lustrar-ho ràpidament, hem millorat en la tramitació de certs ajuts socials a les persones en situació d'exclusió, però hem fracassat en el desplegament d'una política de cohesió que ens permeti construir societats més justes. Les millores, doncs, han estat instrumentals, però no s'han mostrat capaces de donar resposta als reptes que, per exemple en termes de dinàmiques de polarització social, presenta el nou mil·lenni.

Davant d'aquest fracàs, la resposta de l'NGP, basada a traslladar pràctiques del sector privat a l'àmbit públic, ha mostrat tots els seus límits i ha obert una nova línia de reflexió sobre quins són els reptes que afronten les administracions públiques i quin tipus de respostes reclamen. El repte, en definitiva, d'articular respostes (administratives i governamentals) complexes davant d'una realitat que és també cada cop més irreductiblement complexa:

- ▶ Necessitats de lideratge estratègic i distributiu.
- ▶ Necessitats de passar de la nova gestió pública a la governança democràtica.
- ▶ Necessitat de passar de la competència a la col·laboració.
- ▶ Necessitat d'articular maneres transversals i participatives de funcionar.

2. Dues dècades de respostes parcials i insuficients

Després dels programes modernitzadors dels anys vuitanta i noranta, el nou mil·lenni va arribar acompanyat no solament de nous reptes, sinó també d'una situació política molt diferent de la dels vint-i-cinc anys anteriors. Exhaurit un llarg període d'estabilitat i de domini de l'Administració i del Govern de la Generalitat per part de CiU, el 2003 va arribar el primer canvi de Govern i, després de dues legislatures molt intenses i controvertides, va produir-se un nou relleu en un escenari ja de permanent incertesa i inestabilitat.

Tant en les legislatures dels governs progressistes d'esquerreres com en els posteriors governs en mans de CiU i de Junts pel Sí, l'aposta per transformar les formes de governar i d'administrar la Generalitat han estat presents però de manera parcial i insuficient:

- ▶ El primer Govern tripartit arriba amb la intenció, declarada explícitament, de no solament fer coses diferents, sinó també fer-les de manera diferent. Aquesta voluntat, però, tal

com hem argumentat inicialment, es concreta en accions puntuals (informes de transparència, aposta per plans transversals, Direcció General de Participació Ciutadana, etc.) que, tanmateix, són febles i sense capacitat per anar més enllà de l'empenta inicial. S'experimenta, però no es genera una transformació efectiva.

► En termes de Govern i d'Administració, l'aposta dels nous governs nacionalistes se centra en la transparència i en el bon govern; però, també en aquest cas, les iniciatives han estat més cosmètiques que transformadores (Pla de reforma del 2014). Des de l'òptica del Govern també hi ha una intensa referència a la seva democratització; una aposta, en tot cas, molt vinculada al dret a decidir i, per tant, a formes de consulta ciutadana.

Al nostre parer, no ha conformat una política pública amb capacitat de propiciar un canvi de rumb sostingut. Han estat iniciatives que sovint buscaven més el titular que el treball a llarg termini. I, sense treball a llarg termini, ni modernitzarem l'Administració ni transformarem les maneres de governar.